TC 521/2014

ANÁLISE. CONVÊNIO. SVMA. Implantação e operacionalização de Hospital Veterinário. 1. Falta da previsão de contrapartida. Art. 6°, Dec. Mun. 49.539/08, art. 5°, §§ 1º, 3º e 4º, e art. 8º e 13, II, Port. Intersec. 06/08 - SF/SEMPLA. 2. Deve ser estipulada em cláusula a destinação a ser dada aos bens adquiridos no caso de extinção do convênio. Art. 17, Dec. Mun. 49.539/08 e art. 13, VIII, Port. Intersec. 06/08 – SF/SEMPLA. 3. É exigível cláusula garantindo a eventual devolução de valores corrigidos à Concedente. Art. 14, Dec. Mun. 49.539/08 e art. 13, XI, "a", "b" e "c", Port. Intersec. 06/08 – SF/SEMPLA. IRREGULAR. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

5ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

D E C I S Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregular o Convênio 001/SVMA/2014, determinando que, tendo em vista as irregularidades apontadas e em obediência ao princípio da transparência, a convenente apresente cópia do seu Balanço Patrimonial e Financeiro, recomendação não atendida durante a instrução processual.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, determinar o encaminhamento de ofício à 1ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, Ministério Público do Estado de São Paulo, com cópia desta Decisão, em atendimento ao pedido formulado nos autos.

DECIDEM, também, à unanimidade, determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento a Análise do Convênio 001/SVMA/2014, firmado entre a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e a ANCLIVEPA-SP Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais – São Paulo, cujo objeto é a implantação e operacionalização de Hospital Veterinário nas Regiões Leste e Norte, para prestação de serviços de assistência médico-veterinária.

A análise inicial realizada pela Coordenadoria V, às fls. 358/365, assim concluiu:

"*Ante o exposto entendemos como irregular o convênio pelos seguintes aspectos:*

13.1 - Ausência de demonstrativo ou estudo que evidencie a origem dos quantitativos e preços que compõem o valor de R$ 900.000,00, em infringência a LF 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso II, Decreto Municipal 49.539/08, Artigo 18 e Portaria Intersecretarial SF/SEMPLA nº 06/08, artigo 23 (Item 6) ;

13.2 - Ausência de definição do objeto do convênio, em infringência à LF 8.666/93, Artigo 55, Inciso II e à Portaria Intersecretarial nº 06/08 - SF/SEMPLA, Artigo 5º, inciso II (Item 8) ;

13.3 - Ausência do número de inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários da Prefeitura da Cidade de São Paulo no preâmbulo do Termo do Convênio, em infringência à Portaria Intersecretarial SF/SEMPLA nº 06/08, art. 12, Inciso I (Item 9-a);

13.4 - Ausência de Contrapartida, em infringência ao Decreto Municipal 49.539/2008, Art. 6º e à Portaria Intersecretarial SF/SEMPLA nº 06/08, Artigo 5º, Parágrafos 1º, 3º e 4º, Artigo 8º e Artigo 13, inciso II. (Item 9-b);

13.5 - Ausência de cláusula definindo a destinação a ser dada aos bens adquiridos em função do convênio, em infringência ao Decreto

Municipal nº. 49.539, Artigo 17 e Portaria Intersecretarial SF/SEMPLA nº 06/08, Artigo 13, VIII (Item 9-c);

13.6 - Ausência de cláusula no Termo de Convênio garantindo a atualização de valores utilizados indevidamente, em infringência à Portaria Intersecretarial SF/SEMPLA nº 06/08, Artigo 13, incisos XI, XII e XIII (Item 9-d);

13.7 - Ausência de definição de autoridade normativa à Administração, em infringência à Portaria Intersecretarial SF/SEMPLA nº 06/08, Artigo 13, IV, e com prejuízo ao princípio da supremacia do interesse público (Item 9-f). 4

13.8 - Descaracterização do Plano de Trabalho pela ausência dos seguintes elementos essenciais: justificativa, descrição de metas qualitativas e quantitativas, etapas/fases de execução, licenças ambientais, plano de aplicação de recursos e contrapartida financeira, infringindo-se à LF 8.666, art. 116, Parágrafo 1º, Incisos I, III e IV e Portaria Intersecretarial SF/SEMPLA nº 06/08, Art. 5º, Incisos I, III, IV, V e VI. Com relação ao licenciamento ambiental, além da Portaria citada, não atende às legislações estaduais e municipais especificas (Item 11). 13.9 - Ante a inexistência de contrapartida o convênio4 está descaracterizado, configurando-se contrato de prestação de serviços, neste caso irregularmente firmado tendo em vista a ausência de licitação (itens 9-b e 11-a-6).

Propomos ainda, a seguinte recomendação: "Deve a convenente apresentar cópia de seu Balanço Patrimonial e Financeiro, em obediência ao princípio da transparência, haja vista que está recebendo recursos públicos." (item 9-g).

A AJCE – Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 368/371, acompanhou as conclusões da Auditoria, por entender que não há questão jurídica a ser resolvida ou acrescida, sugerindo por fim, a intimação da Origem bem como da entidade convenente, nos termos do artigo 116, caput e os parágrafos 1º e 3º, do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas, em observância ao devido processo legal.

Os interessados foram oficiados, e à fl. 376, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, juntou documentos que, analisados pela Coordenadoria V, às fls. 546/548v, assim concluiu:

"Ante todo o exposto, a documentação acrescida não altera as conclusões apresentadas às fls. 363-vº/364. Registramos que a Anclivepa-SP deixou transcorrer in albis o prazo para apresentação de sua defesa."

Nesse contexto, como de depreende da na instrução processual, a Anclivepa deixou transcorrer in albis o seu prazo para manifestação.

A AJCE, às fls. 550/553, foi na mesma direção do entendimento da Especializada, exceto no que se refere à ausência do número de inscrição no Cadastro de Contribuinte Mobiliários da Prefeitura da Cidade de São Paulo, no preâmbulo do Termo de Convênio, infringência à Portaria Intersecretarial SF/SEMPLA 06/2008, artigo 12, inciso I, por entender que a apontada falha por si só, não macula o ajuste, tendo em vista que o número de inscrição CCM existe e está válido, fl. 431, bem como pelo fato da possibilidade da mesma ser corrigida, através de termo aditivo, conforme se dispôs a própria Origem, fl. 382.

No mais, posiciona-se pelo não acolhimento do Convênio 001/SVMA/2014, em razão dos apontamentos constantes dos itens 13.1 a 13.9 do relatório da Auditoria, fls. 363v/364.

Instada a se manifestar, a PFM – Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 555/560, defendeu que nada há contra o instrumento escolhido pela Administração e que todos os requisitos pertinentes à celebração do convênio, se fizeram presentes.

Argumenta que todos os óbices ao reconhecimento da regularidade dos instrumentos foram enfrentados pontualmente pela Origem; que os autos não dão conta de má fé ou dolo por parte dos agentes públicos e considerando o tempo decorrido, é justa a convalidação das impropriedades de todos os atos examinados. Requereu que sejam reconhecidos os seus efeitos econômicos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Por derradeiro, fls. 682/688, a Secretaria Geral se manifestou analisando ponto a ponto as irregularidades apontadas pela Auditoria, concluindo pela Irregularidade dos instrumentos ora analisados.

Este é o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Análise do Convênio 001/SVMA/2014, firmado entre a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e a ANCLIVEPA-SP Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais – São Paulo, cujo objeto é a implantação e operacionalização de Hospital Veterinário nas Regiões Leste e Norte, para prestação de serviços de assistência médico-veterinária.

Da análise realizada pela Especializada, às fls. 358/365, restaram consignadas as seguintes falhas, conforme numeração de seu relatório:

13.1 - Ausência de demonstrativo ou estudo que evidencie a origem dos quantitativos e preços que compõem o valor de R$ 900.000,00;

13.2 - Ausência de definição do objeto do convênio;

13.3 - Ausência do número de inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários da Prefeitura da Cidade de São Paulo no preâmbulo do Termo do Convênio;

13.4 - Ausência de Contrapartida;

13.5 - Ausência de cláusula definindo a destinação a ser dada aos bens adquiridos em função do convênio;

13.6 - Ausência de cláusula no Termo de Convênio garantindo a atualização de valores utilizados indevidamente;

13.7- Ausência de definição de autoridade normativa à Administração;

13.8 - Descaracterização do Plano de Trabalho pela ausência dos seguintes elementos essenciais: justificativa, descrição de metas qualitativas e quantitativas, etapas/fases de execução, licenças ambientais, plano de aplicação de recursos e contrapartida financeira;

13.9 - Ante a inexistência de contrapartida o convênio está descaracterizado, configurando-se contrato de prestação de serviços, neste caso irregularmente firmado tendo em vista a ausência de licitação;

A Origem apresentou defesa que não teve o condão de alterar as conclusões alcançadas pela Auditoria, destacando que, como consignado na instrução processual, a Anclivepa deixou transcorrer in albis o seu prazo para manifestação.

Das falhas apontadas, o item 13.3 do relatório da Auditoria - Ausência do número de inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários da Prefeitura da Cidade de São Paulo no preâmbulo do Termo do Convênio - entendo, assim como a Assessoria Jurídica de Controle Externo, que a mesma não prejudica o ajuste, uma vez que o número de inscrição do CCM existe e está válido, fl. 431, além do fato de a Origem se dispor a corrigir a falha através de termo aditivo.

No entanto, as demais falhas, ainda que algumas sejam de natureza formal, impedem, de maneira inequívoca, o acolhimento do instrumento em exame, em razão da inobservância da legislação pertinente.

Destaco que a falta da previsão de contrapartida no Termo do Convênio infringe o artigo 6º do Decreto Municipal 49.539/08, artigo 5º, parágrafos 1º, 3º e 4º, e ainda o artigo 8º e 13, inciso II, ambos da Portaria Intersecretarial 06/2008 - SF/SEMPLA, portanto, na mesma direção dos posicionamentos precedentes, no âmbito desta Casa, entendo que a sua não

previsão, impede o acolhimento do convênio.

Acerca da ausência de cláusula definindo a destinação a ser dada aos bens adquiridos em função do convênio, quando da sua extinção, item 05, estabelece o artigo 17, do Decreto Municipal 49.539/2008, repercutido também no inciso VIII, do artigo 13 da Portaria Intersecretarial 06/2008 – SF/SEMPLA, a obrigatoriedade de que seja previsto o destino desses bens, equipamentos ou materiais permanentes adquiridos, por ocasião da sua extinção.

Portanto, é grave a falta de estipulação do destino a ser dado aos bens, uma vez que ocorre a implantação de um Hospital, que será composto de enorme quantidade de equipamentos e mobiliário, por exemplo, e é necessário que se saiba para quem, ao final, serão os mesmos destinados, ferindo os dispositivos legais acima citados.

Também destaco a falta de cláusula garantindo a eventual devolução de valores à Concedente, item 06, devidamente corrigidos. Conforme se verifica no Termo de Convênio, corroborado com a informação da Origem, inexiste qualquer previsão de que eventuais valores não utilizados, ou utilizados indevidamente, sejam devolvidos à Concedente, devidamente atualizados monetariamente, desde a data do recebimento, acrescidos de juros legais, nos termos estabelecidos no artigo 14 do Decreto Municipal 49.539/2008, bem como nas letras “a”, “b” e “c”, inciso XI, artigo 13, da Portaria Intersecretarial 06/2008 – SF/SEMPLA.

O Órgão Técnico, ainda afirma que o Termo de Convênio não define autoridade normativa à Administração, item 07, para o momento em que a Convenente, voluntária, ou eventualmente, ou por outro motivo qualquer, deixar o programa, contrariando o inciso IV, do artigo 13, da Portaria Intersecretarial 06/2008 – SF/SEMPLA, a fim de que o Poder Público possa exercer controle e fiscalização sobre a execução, bem como assumir ou transferir a responsabilidade pelos serviços, no caso de paralisação ou de fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar a sua descontinuidade.

O apontamento Descaraterização do Plano de Trabalho, item 08, consigna a ausência dos seguintes elementos: (a) justificativa; (b) descrição de metas qualitativas e quantitativas; (c) etapas e fazes da execução; (d) licenças ambientais; (e) plano de aplicação de recursos e contrapartida financeira; (f) plano de aplicação de recursos; e, (g) contrapartida financeira.

Destes, ressalto que os itens (d) **licenças ambientais** e (e) **plano de aplicação de recursos e contrapartida financeira**, sequer foram merecedores de comentários na defesa feita pela Origem.

Em relação à licença ambiental, friso que o inciso IV do artigo 5º da Portaria Intersecretarial 06/2008 – SF/SEMPLA estabelece a necessidade da mesma quando o convênio envolve obras, instalações ou serviços

que exijam estudos ambientais.

Considerando que o objeto do convênio trata da implantação e operacionalização de hospital veterinário, faz-se imprescindível a prévia licença ambiental, em razão dos resíduos gerados pelos serviços de saúde executados e dos reflexos possíveis ao meio ambiente e à saúde de pessoas e animais. Portanto, inevitavelmente, a sua ausência impede o acolhimento do convênio.

Nesse contexto, entendo como necessário que a Convenente apresente cópia do seu Balanço Patrimonial e Financeiro, em obediência ao princípio da transparência, tendo em vista as irregularidades apontadas e por ter sido recomendação feita na instrução processual e não atendida pela mesma.

Diante do exposto, em consonância aos órgãos preopinantes desta E. Corte de Contas, julgo **IRREGULAR** o Convênio 001/SVMA/2014, firmado entre a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e a ANCLIVEPA-SP Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais – São Paulo.

DETERMINO que a Convenente apresente cópia do seu Balanço Patrimonial e Financeiro, em obediência ao princípio da transparência.

Expeça-se ofício à 1ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando-se cópia da decisão em atendimento ao pedido formulado nos autos.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.